

EPIQ IQC, PCE-I-00-96-00002-00, Task Order No.839

Évaluation des Enjeux et Opportunités au Niveau de L'évaluation Environnementale á Madagascar

Par
Pierre Légaré

Septembre 1999

For
USAID/Madagascar

Environmental Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity Contract (EPIQ)

Partners: International Resources Group, Winrock International, and
Harvard Institute for International Development

Subcontractors: PADCO, Management Systems International, and Development Alternatives, Inc.

Collaborating Institutions: Center for Naval Analysis Corporation, Conservation International, KNB Engineering and Applied Sciences, Inc., Keller-Bliesner Engineering, Resource Management International, Inc., Tellus Institute, Urban Institute, and World Resources Institute.

Table of Contents

TABLE OF CONTENTS	I
1. INTRODUCTION.....	1
2. MANDAT ET DÉMARCHE.....	2
2.1 Mandat	2
2.2 Démarche	2
3. OBJECTIF ET ACTIVITÉS DE KEPEM.....	3
3.1 Activités menées par KEPEM.....	3
3.2 Leçons tirées de KEPEM	4
3.3 Autres actions	5
4. ANALYSE DES RÉSULTATS.....	7
4.1 Aspect institutionnel	7
4.2 Aspect législatif	11
4.3 Implantation et révision du MECIE.....	11
4.4 La contribution du promoteur aux frais d'évaluation environnementale.....	12
4.5 La mise en cohérence des réglementations nationales.....	13
4.6 Le manque de sensibilisation	14
4.7 Le développement des capacités.....	14
4.8 La clarté des exigences	14
4.9 La consultation du public	15
4.10 Les délais	15
4.11 Les bénéfices de l' évaluation environnementale.....	15
4.12 Du conceptuel au pratique	15
5. OPPORTUNITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES EIE	17
5.1 Révision et mise en œuvre du décret	17
5.1.1 Révision du MECIE	17
5.1.2 Développement des outils d' application.....	18
5.3 Développement des capacités.....	19
5.4 Gestion et circulation de l' information/sensibilisation.....	20
5.4.1 Mécanisme de suivi	21
5.4.2 Formation	21
5.4.3 Appui aux ministères et départements sectoriels (cellules environnementales).....	22
5.5 Développement de politiques complémentaires	23
6. PRINCIPES ET PRIORITÉS D' ACTION.....	24
6.1 Actions de priorité niveau 1	24
6.1.2 Initier la préparation des outils d' application.....	24

6.2	Actions de priorité 2.....	25
6.2.1	Développer le système de suivi (tracking system)	25
6.3	Actions de priorité 3.....	27
6.3.1	Appuyer les actions de sensibilisation et de communication.....	27
	LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES	28
	LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS	29
	ANNEXE 1: TERMES DE RÉFÉRENCE.....	32

1. Introduction

Au début des années 1990, le Gouvernement de Madagascar, en collaboration avec USAID et d'autres bailleurs a entrepris un ambitieux programme d'encouragement des initiatives privées et de protection de l'environnement. Sommairement deux des principaux objectifs du programme consistaient à augmenter le niveau des investissements et d'améliorer la gestion de l'environnement. Un but important de l'appui, fourni par USAID, consistait appuyer l'établissement d'un processus formel de révision environnementale des projets qui étaient susceptibles d'avoir un impact important sur le patrimoine naturel du pays.

La mise en place du cadre légal s'est traduit par la mise en vigueur d'un décret, connu sous le nom de Décret MECIE, ainsi que par la désignation de l'ONE comme unité chargée de la mise en application de ce décret. Alors que certaines évaluations étaient réalisées, l'essentiel de l'appui de USAID fut consacré au développement des capacités de l'ONE ainsi que sur la fourniture d'assistance technique.

Une grande partie des efforts de l'ordre de travail récemment signé avec EPIQ porte sur l'approfondissement et l'élargissement du travail amorcé par la promulgation du décret de 1995 avec une orientation particulière vers l'accroissement de l'engagement du secteur privé comme participant direct au processus d'évaluation environnemental.

Ce rapport présente le résultat de l'analyse effectuée lors d'une mission à Madagascar. La première section rappelle le mandat et expose la démarche utilisée. Le second chapitre se consacre au rappel des objectifs de KEPEM et expose sommairement les activités réalisées ainsi qu'un rappel des leçons apprises. Le chapitre suivant expose les divers résultats observables, en termes de situation de l'évaluation environnementale, et débouche sur les besoins d'action, suivi de l'identification des priorités en matière d'appui.

2. Mandat et démarche

2.1 Mandat

Le présent mandat a été réalisé lors d'une mission à Madagascar, qui s'est déroulée du 25 août au 8 septembre 1999. Les termes de références revus et déposés par USAID sont présentés en annexe 1. D'une manière sommaire, la mission a comme objectif de revoir les actions d'assistance technique fournies par USAID dans le cadre de KEPEM, d'en évaluer les résultats en relation avec les acquis légaux et institutionnels afin de dégager les pistes d'appui, lors des deux prochaines années, en fixant des priorités.

2.2 Démarche

La démarche adoptée, en accord avec le chef de projet, a consisté à examiner la documentation existante, dont celle produite par le KEPEM, à identifier et interviewer des acteurs clés, impliqués dans le processus d'évaluation environnementale, puis à analyser les résultats. La liste des personnes et organismes concernés se trouve à la fin du rapport. Les actions futures ont été identifiées sur la base des opportunités et contraintes découlant de l'analyse et en s'appuyant sur les suggestions des personnes consultées à l'ONE ou dans d'autres institutions. Pour être en mesure de bien orienter les actions futures, il a été nécessaire de ne pas limiter l'analyse aux actions de KEPEM mais d'étendre celle-ci au-delà de ce projet, de manière à tenter de comprendre la situation actuelle en matière d'EIE. Ceci est d'autant plus nécessaire que nous ayons retrouvé peu de témoins directs des activités de KEPEM. L'attribution des retombées de KEPEM ne peut se faire sans prendre en compte la perspective d'interventions multiples qui ont conduit à élever la conscience environnementale à Madagascar au cours des dix dernières années.

3. Objectif et activités de KEPEM

3.1 Activités menées par KEPEM

Le rapport final du projet KEPEM fut déposé en mars 1997, le projet s'étant déroulé entre mars 1994 et mai 1997. Les principaux éléments concernant le volet du développement institutionnel pour l'évaluation environnementale, présentés ici, sont tirés de ce rapport. Nous reprenons également certaines observations et recommandations issues de cette analyse.

La composante du projet visée est la composante 1 B intitulée "Institutionnal Capacity Development for Environmental Review" qui a permis la mise en place d'une assistance technique à long terme entre avril 1994 et novembre 1996 ainsi que la réalisation de plusieurs missions d'assistance technique court terme. Le rapport souligne, à juste titre, l'instabilité institutionnelle qui a caractérisé la période du projet, posant des contraintes sévères sur la réalisation des activités et l'atteinte des objectifs.

Les principales réalisations soulignées dans le rapport sont:

- L'adoption du décret MECIE en 1995 et sa diffusion en 1000 copies;
- La promulgation d'un arrêté ministériel définissant les 12 types de zones sensibles;
- La formation d'environ 75 personnes du gouvernement, d'ONG et du secteur privé, au cours de trois séminaires tenus respectivement en mai 1996 (Tana et Majunga) et en octobre 1996 (Fiarantsoa);
- La mise en place d'un centre de documentation comprenant plus de 5000 documents liés aux évaluations environnementales;
- L'inventaire, la cartographie préliminaire et la documentation sur les zones sensibles ainsi que leur validation lors de deux séminaires;
- L'assistance à l'ONE pour la préparation et la revue d'EIE dans les domaines des forêts, des mines et de l'agriculture.

Évidemment ces actions s'inscrivent plus ou moins directement en complément ou continuité de d'autres actions menées dans le cadre des autres composantes dont la composante 1.A

“Développement des capacités institutionnelles pour l’élaboration des politiques environnementales“. Notons à cet égard:

- L'adoption d'une loi donnant les responsabilités de la gestion des ressources naturelles aux communautés locales;
- L'assistance au développement des analyses diagnostiques pour six secteurs (Industrie, Énergie, Tourisme, Mines, Routes, Pêches et aquaculture);
- Une série d'actions d'appui au développement et à la mise en place de la structure de l'ONE.

3.2 Leçons tirées de KEPEM

La synthèse de la revue des leçons tirées de KEPEM regroupée en trois grandes préoccupations montre que:

Une plus grande attention aurait dû être consacrée à la préparation du décret MECIE, en particulier l'ajout des procédures de screening et de scooping, la fixation de délais réalistes pour la revue des EIA, et la question de la répartition des 0,5 % de frais collectés auprès des investisseurs pour la revue des dossiers.

L'importance de fixer et de clarifier les étapes de la procédure et mécanismes en relation avec les efforts d'identification des zones sensibles ; L'évaluateur conclut que la mise en œuvre de la procédure aurait pu se réaliser sans cet important effort de délimitation des zones sensibles.

Un plus grand effort aurait pu être consenti, par le projet, pour presser l'ONE et le Ministère de l'Industrie/projet UNIDO DIED, pour développer les normes environnementales (entre 1995 et 1997). À défaut, l'ONE aurait pu développer ces normes et directives techniques, en conformité avec le décret MECIE (article 3).

Eu égard aux aspects plus politiques de la situation, d'une manière générale, les lacunes de la mise en œuvre sont attribuées à l'instabilité du cadre institutionnel, au manque d'implication des décideurs ainsi qu'à la déficience des capacités techniques, humaines et matérielles des ministères techniques.

3.3 Autres actions

La présente analyse ne saurait être utile pour l'évaluation de la situation, sans considérer d'autres actions d'appui de USAID, qui ont pris place lors de la période postérieure au projet KEPEM. En effet, entre 1997 et 1999, plusieurs activités supportées par USAID, ont contribué à l'élaboration de la procédure d'évaluation environnementale et il convient ici de les mentionner sommairement afin d'en tenir compte dans l'analyse de la situation actuelle. L'autre élément qui justifie cette approche est la quasi-absence de témoins directs ayant bénéficié des interventions de KEPEM. Ainsi pour planifier les actions futures, il faut tenter de bien cerner la situation actuelle. Parmi ces actions récentes qui ont été portées à notre attention, on peut citer:

- Un certain appui matériel à la mise en place des cellules environnementales dans les ministères techniques, dont le Ministère de l'Industrie, de l'Agriculture, du Tourisme, des Mines. Une cellule a aussi été mise en place au Ministère des Travaux publics, par l'ONE;
- L'appui à l'ONE pour le recrutement de consultants en vue de préparer un guide général pour l'administration des EIE et l'élaboration de guides sectoriels destinés aux bureaux d'études et aux promoteurs;
- L'appui à l'intégration des dimensions environnementales au Code minier;
- L'appui à l'examen des termes de références soumis par QMM, qui a permis d'instaurer l'étude de cadrage pour déterminer la portée de l'étude d'impact; cette activité a souvent été citée comme un bon exemple ayant contribué à l'atteinte de résultats concrets;
- L'appui à l'ONE pour la refonte de la dernière version du décret MECIE;
- L'appui logistique à l'ONE en vue de faire la formation des communes à Fort Dauphin, Tuléar et Tamatave ; activité suspendue à cause de la refonte du décret MECIE;
- L'appui à la préparation d'évaluations environnementales stratégiques, particulièrement les évaluations environnementales régionales (EER), avec comme cas pratique la région de Fort Dauphin, eu égard au processus de planification régionale soutenu par la Banque Mondiale et le projet de QMM;

- L'appui à l'envoi d'une mission au congrès mondial de l'IAIA à Glasgow qui a permis une mise à niveau par rapport à la pratique mondiale.

4. Analyse des résultats

L'analyse des résultats repose sur l'intégration des observations formulées par les différents acteurs rencontrés, qu'ils soient institutionnels, des ONG ou des opérateurs. Ces observations concernent essentiellement l'état actuel de l'évaluation environnementale en termes d'opportunités et de contraintes.

Les observations seront présentées et analysées en regard de trois axes spécifiques soient l'aspect institutionnel, législatif et l'implantation effective du MECIE.

4.1 Aspect institutionnel

L'aspect institutionnel doit être mis en relation avec un certain nombre de situations qui concernent l'environnement politique malgache d'une manière générale. Signalons en premier lieu les actions de régionalisation entreprises par le Gouvernement Malagasy. Actuellement, l'implication et la portée de cette opération de création des provinces autonomes n'est pas comprise par tous et il est difficile d'en prévoir exactement la portée. Celle-ci peut se manifester par une décentralisation de pouvoirs spécifiques ainsi que par une déconcentration des activités des ministères, rapprochant l'administration des populations locales. Cette opération aura des retombées directes concernant l'évaluation environnementale des projets par une meilleure prise en compte des besoins locaux et par l'implication de ces administrations selon des rôles qui restent à préciser.

De plus, en appui à la gestion décentralisée, les structures telles l'Appui à la Gestion Régionalisée et à l'Approche Spatiale(AGERAS), et la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE) ainsi que le fond régional d'appui à la gestion de l'environnement (FORAGE) sont des éléments susceptibles de favoriser une mise en œuvre des politiques environnementales, incluant le processus d'évaluation environnementale.

En parallèle à ces actions de régionalisation émerge une notion de déconcentration de la fonction environnement par la mise sur pied des cellules environnementales dans les ministères techniques. C'est là une action concrète de la mise en œuvre d'une tendance à l'intégration de la

question de l'environnement à travers les ministères techniques. Par contre, sauf quelques exceptions, la capacité de ces cellules environnementales devra être renforcée et leur mandat clarifié pour permettre une meilleure efficacité.

Le second grand élément est le mouvement de privatisation entrepris dans le cadre du programme d'ajustement structurel, sous l'égide du FMI et de la Banque Mondiale. Ce vaste mouvement de privatisation et de libéralisation aura comme conséquence directe la création de grandes entreprises privées et l'établissement de partenariats avec les opérateurs économiques. Cette implication du secteur privé devra être prise en compte dans le cadre de l'élaboration des mécanismes de gestion des processus d'évaluation environnementale. L'une des conséquences est la nécessité de prévoir un appui plus ou moins direct au développement des capacités des opérateurs en matière d'EIE.

Le troisième élément concerne la modification de la Charte de l'Environnement de 1997, qui a conduit à l'instauration d'une structure nationale consultative dénommée le Conseil national pour l'Environnement et une structure d'intégration des actions de gestion de l'environnement de l'état, le CIME. Cette dernière structure est un pas en avant pour appuyer les principes de bonne gouvernance requis pour assurer une gestion efficace des politiques environnementales et gérer les conflits interministériels en matière de développement et d'environnement. Selon les témoignages recueillis, le CIME a déjà contribué à l'initiation de solutions aux problèmes de gestion de l'environnement dont par exemple le cas de l'exploitation désordonnée du saphir dans la région d'Ilakaka.

Par contre, pour une mise en application efficace du processus d'évaluation environnementale (opérationnalisation), plusieurs conditions de base devraient être réunies dont, sur le plan institutionnel.

La définition claire des rôles et responsabilités des différents acteurs institutionnels impliqués dans le processus d'évaluation environnementale. Citons principalement le rôle du Ministère de l'Environnement, le rôle de l'ONE ainsi que le rôle des ministères sectoriels dont celui des différentes cellules environnementales. À cet égard, diverses pistes peuvent être explorées mais il appartient aux institutions concernées de clarifier leurs responsabilités respectives sur la base des textes existants ou à élaborer. Le texte du futur décret MECIE, renforce le rôle régalien du Ministre de l'Environnement par l'émission d'un permis. Ce permis n'est pas supporté dans les lois actuelles de sorte que sa portée réelle se limite à celui d'un arrêté ministériel.

Le rôle des ministères technique est aussi précisé par le biais de la mise en place de Comités techniques d'évaluation (CTE). Plusieurs intervenants ont mentionné la nécessité de clarifier les rôles des cellules environnementales des ministères techniques. La faiblesse de certaines cellules sur le plan des capacités et compétences fut également évoquée par tous les intervenants.

Cette confusion des rôles institutionnels résulte en partie de la Charte sur l'Environnement qui a confié à l'ONE, organisme n'ayant pas prérogative de puissance publique, le rôle de la mise en application du programme environnemental. La création du MINENV subséquente peut être source de tensions, au fur et à mesure que cette institution développe et prends l'initiative de ses obligations. Le fait que l'ONE soit sous tutelle du Ministère devrait être à court et moyen terme un élément permettant une mise en cohérence des actions à condition que le partage des rôles soit clarifié et accepté par tous. À titre suggestif, dans le prolongement des tendances actuelles, on peut considérer que le Ministère devrait avoir une fonction de régulation et l'ONE une fonction d'exécution.

Le second point concerne la capacité et la volonté de l'administration à prendre des décisions. L'EIE n'a de force que si elle conduit à une décision synchrone des autorités, précisant les conditions de mise en œuvre des projets. Cet élément peut être associé à un ensemble de facteurs dont la difficulté de concilier les intérêts divergents des différents acteurs en présence. La tendance est plutôt à un laisser aller, découlant du manque de clarté des rôles et responsabilités effectives des différents acteurs, au contexte socio-politique plus général, eu égard au poids politique des institutions en présence, ainsi qu'à une apparente contradiction entre l'environnement et le développement.

Par exemple, on considère qu'il y aurait près de 80 % des constructions à Tana qui sont illégales, sans que rien ne soit entrepris pour changer effectivement cette situation. On peut penser que cet état de fait découle de la superposition non harmonisée de concepts de droit traditionnel et moderne ou encore du poids excessif des intérêts individuels. Il résulte également, selon plusieurs observateurs, d'un manque d'information et de sensibilisation sur les bénéfices de la prise en considération des facteurs environnementaux. Quoi qu'il en soit, il est maintenant clair que la préoccupation environnementale ne pourra plus être occultée des décisions et on peut en attribuer le bénéfice aux multiples initiatives environnementales des dernières années dont le projet KEPPEM fut l'une des composantes.

Le troisième point qui mérite une attention est l'existence d'un système judiciaire efficace. L'absence de tradition de recours au système judiciaire nous a été rapportée comme un trait de la

société malgache, sans doute à cause de l'engorgement du système qui conduit à des blocages plutôt qu'au règlement des conflits. Par exemple, un promoteur a signalé que l'ONE ne respectait pas les délais relativement à l'émission de son avis environnemental. Malgré cet état de fait le recours au système judiciaire n'est que timidement envisagé, peut-être par manque de confiance envers la justice ou par peur des conséquences politiques d'une telle action.

Le corollaire de cette situation est une absence de sanctions, en d'autres mots, une absence de conséquences pour ceux qui ne suivent pas les règles. C'est sans doute ce qui explique qu'une très grande partie des projets d'investissements se font sans recourir aux études d'impact. Malgré que le MECIE existe depuis 1995, seulement une trentaine de projets ont fait l'objet d'une analyse par l'ONE. Plus grave encore, les différents ministères font des projets d'investissement et autorisent ces projets sans recourir au processus d'évaluation environnementale. Jusqu'à présent, l'approche volontariste a été privilégiée de telle sorte que les ministères ont perçu ou considéré qu'il n'y avait pas d'obligation liée au processus. Finalement, l'approche de conservation mise de l'avant au cours du PE1 a entraîné une perception négative des actions environnementales, laissant indirectement un message que la conservation et la protection de la biodiversité se faisait au détriment du bien être des humains et du développement économique.

Le quatrième point est l'existence de compétences et de capacités nationales pour la gestion du processus. Plusieurs intervenants ont signalé le manque de compétences nationales en matière d'évaluation environnementale. Les efforts de KEPEM dans ce domaine sont à signaler et c'est sans doute la un des principaux acquis du projet, à travers les appuis de l'AT et les différents séminaires. Par contre, la stabilité des personnels formés n'est pas assurée et leur nombre relativement faible constituent un frein à la mise en œuvre des procédures d'évaluation d'impact.

Il n'existerait que 4 ou 5 bureaux conseils en environnement et les cellules environnementales des ministères ne sont pas dotées de personnel bien formé en évaluation environnementale. Nous avons pu constater l'existence de compétences techniques sectorielles mais des carences au plan de la connaissance des obligations de la MECIE ainsi qu'au niveau des méthodologies d'évaluation environnementale.

Il est donc difficile d'attribuer directement aux actions de KEPEM l'une ou l'autre des réalisations au plan institutionnel. Par contre, malgré certaines imprécisions et lacunes apparentes au niveau institutionnel, plusieurs structures sont maintenant en place et de plus en plus en mesure de s'affirmer et de jouer un rôle très actif. Sans ces actions, on peut croire que les progrès auraient été encore plus minimes. De plus, les actions de formation ont contribué à initier le

développement des compétences nationales dans le domaine des EIE, soit principalement à l'ONE qui dispose maintenant d'un bon noyau d'experts à partir du quel le développement des capacités nationales peut se poursuivre.

4.2 Aspect législatif

Généralement trois textes légaux font référence aux EIE, il s'agit de la charte de l'Environnement qui institue l'obligation de l'étude d'impact, le décret MECIE ainsi qu'un arrêté touchant les zones sensibles. La contribution du projet KEPPEM concernant la révision de la première version du MECIE, préparée vers 1992 est à signaler. Le texte concernant les zones sensibles est attribuable à KEPPEM et aurait constitué la principale réalisation concrète selon un intervenant Malgache en matière d'EIE.

D'autres actions sont aussi à signaler dont l'appui à l'intégration de l'obligation de l'EIE dans les textes sectoriels. Malgré tout, par exemple dans le code minier des discordances sont à signaler ce qui rendra l'application du processus difficile. En effet, selon l'ordonnancement actuellement prévu, le Ministère des Mines accorde son permis d'exploitation, de manière conditionnelle à l'examen de l'EIE par les autorités compétentes. Il y a là une difficulté de contrôle effectif par l'autorité responsable qui peut donner lieu à ces abus ou des vices de forme.

En fait la question de la prépondérance des textes se pose en matière d'autorisation des projets. La pratique malgache consiste à laisser à l'autorité compétente le pouvoir d'autorisation des projets. Même si les textes instituent l'obligation de l'EIE, il semble que les exigences du MECIE ne sont pas adéquatement prises en compte.

4.3 Implantation et révision du MECIE

L'actuel MECIE résulte de la révision d'un texte de 1992 qui n'a jamais été opérationnalisé. De 1992 à 1995, il y a eu une mise en commun des acteurs ce qui a débouché sur l'actuel décret. Des dossiers ont été gérés à travers cette procédure, dossiers impliquant dans une large partie des investisseurs étrangers, mais les imperfections de la procédure font en sorte que plusieurs dossiers d'investissement ne sont pas évalués.

Par contre, il faut signaler que pas un seul des intervenants n'a mis en doute la légitimité des EIE ce qui dénote une évolution significative de la conscience environnementale. Cette évolution positive peut être en partie attribuable aux efforts conjugués des divers projets œuvrant dans le domaine de l'environnement dont le projet KEPEM était un des éléments. En outre, il est mentionné que ces projets ont permis un "bouillonnement intellectuel " qui a comme conséquence de favoriser la prise de conscience environnementale dont les EIE sont un élément de mise en oeuvre.

Concernant les bénéfices sur le patrimoine national résultant du processus d'évaluation environnementale, on peut penser qu'ils sont encore limités à cause du faible nombre de projets ayant traversé le processus. Par contre, l'impact de la sensibilisation et l'effet à long terme sont dorénavant et déjà un acquis vers l'amélioration de la prise en compte de la dimension environnementale dans la planification des projets d'investissement.

Actuellement, l'environnement socio-politique ne réunit pas les conditions favorables à une application rigoureuse du processus d'EIE, d'autant plus que selon les intervenants celui-ci est entaché d'imperfections diverses.

Parmi les problèmes et difficultés de mise en œuvre, les suivants ont été signalés par les différents acteurs.

4.4 La contribution du promoteur aux frais d'évaluation environnementale

Le MECIE prévoit que l'investisseur doit payer les frais d'examen à hauteur de 0,5 % de la valeur de l'investissement. Les investisseurs rencontrés ont exprimé le fait que cette somme soit excessive particulièrement dans le cas des grands investissements, tout en n'étant pas contre le principe. Ainsi, les investisseurs considèrent que ces frais puisés à même leur budget de développement constituent un frein véritable, d'autant plus qu'il n'est pas certain que l'avis sera positif. Il est souhaité que les paiements soient réduits et que la loi prévoit éventuellement le versement d'avances afin que la révision puisse prendre place de manière transparente. La transparence de la gestion des fonds par l'ONE est également questionnée par certains intervenants qui se demandent quelle est l'utilisation véritable de ces redevances. Le projet de révision du décret propose l'établissement des contributions par paliers successifs et réduit la proportion des frais en fonction de l'augmentation de la taille de l'investissement. Ces frais

couvraient l'évaluation initiale du dossier et les coûts du contrôle et du suivi du cahier des charges environnementales au cours des cinq premières années. Un promoteur performant sur le plan de l'environnement verra ses charges diminuer à la fin de la période alors que ceux qui autant mal performé seront pénalisés.

Le second aspect à considérer est que pour les petits projets, les frais ne couvriraient pas les coûts. Si beaucoup de petits projets sont examinés, ce qui risque d'être effectivement le cas, comment financer cette opération?

Le troisième aspect est la cohérence de ces dispositions avec une politique d'encouragement des investissements privés. Est-ce que ces frais constitueront effectivement une forme d'encouragement, dans la mesure où ils sont considérés à titre de frais d'établissement?

Le caractère coercitif du règlement Évoquée plus haut, cette question est importante. Il doit être bien compris et accepté par tous que cette réglementation est obligatoire. L'approche de dialogue favorisée, à juste titre par l'ONE a fait en sorte que le caractère coercitif de la réglementation s'est effritée. L'absence de conséquence pour ceux qui évitent le processus, combiné à une absence de perception des bénéfices découlant de l'opération ainsi qu'à une ignorance de la procédure, par les ministères techniques, n'incitent pas les investisseurs malgaches à y recourir de façon systématique. Le futur décret donnant lieu à un permis environnemental, ayant valeur d'arrêté ministériel devrait renforcer le caractère obligatoire de l'intervention. Par contre les contraintes de gouvernance évoquées plus haut demeurent au regard de l'application d'éventuelles sanctions pour les fautifs.

4.5 La mise en cohérence des réglementations nationales

La question de la mise en cohérence des différentes lois et la MECIE a été mentionnée par la plupart des intervenants comme un véritable frein à la mise en œuvre d'un processus d'évaluation environnementale crédible, l'administration ne démontrant pas ainsi sa capacité à gérer de manière cohérente la question. Dans cette perspective, l'unification du processus d'autorisation des projets, par la délivrance d'une autorisation gouvernementale unique permettrait de s'assurer que les obligations des uns et des autres sont respectées. Cette réflexion devrait être amorcée en parallèle avec le processus d'harmonisation du cadre légal et institutionnel.

4.6 Le manque de sensibilisation

L'une des faiblesses évoquée relativement à la mise en œuvre du MECIE est l'insuffisance de communication et de sensibilisation ayant accompagné l'adoption du décret et sa mise en vigueur. Selon les intervenants, cette communication et sensibilisation devraient être accentuée auprès des hautes instances du gouvernement, des communautés territoriales décentralisées, des techniciens et des opérateurs économiques. L'adoption du nouveau décret devrait être accompagnée d'un programme de sensibilisation et de communication efficace couvrant tous les niveaux concernés de la société et tout le territoire national.

4.7 Le développement des capacités

Le manque de capacités nationales, particulièrement d'expertise technique pour la réalisation et la revue des études d'impact est évoquée comme limitant l'efficacité du MECIE. Ce manque de capacité est constaté au niveau de l'administration et des cabinets conseils. La plus part des intervenants reconnaissent à l'ONE une capacité technique à gérer et évaluer les EIE. C'est notamment le cas des deux grands promoteurs consultés qui ont reconnu la qualité des prestations de l'ONE. Par contre, des faiblesses importantes sont notées du côté des ministères techniques. Un promoteur s'est même plaint de l'attitude des évaluateurs lors de l'examen de son dossier. Les cabinets conseil consultés souhaitent l'appui de l'ONE pour la mise en place de programmes de formation à leur intention. C'est sans doute sur ce dernier axe que devraient porter les efforts d'appui de manière à créer une capacité nationale dans le secteur privé.

4.8 La clarté des exigences

L'obligation des EIE est instituée par le décret. Celui-ci souffre par contre du manque de critères de jugement et d'appréciation des EIE. Dans le cas des promoteurs ainsi que des administrations on évoque la nécessité de la mise en place d'exigences claires et précises quant au contenu des EIE et des normes applicables en la matière. Plusieurs promoteurs se sont plaints de l'absence de directives claires de la part de l'ONE. Il y a donc un besoin prioritaire de développer un corpus de directives en vue de préciser aux opérateurs le contenu et les exigences des EIE " Le modèle développé lors de l'étude de cadrage du projet QMM pourrait servir de base.

4.9 La consultation du public

La Charte de l'environnement (article 4) reconnaît le droit du public d'être informé et de participer aux décisions touchant la gestion de l'environnement. Le décret MECIE doit pouvoir favoriser cette participation d'une manière neutre et objective. Cette participation doit se faire à travers un processus favorisant le dialogue entre les parties intéressées et évitant la confrontation. La proposition de décret MECIE devrait à cet égard être modifiée et les guides pratiques élaborés.

4.10 Les délais

Dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, la question des délais est cruciale. En effet, l'administration doit se réserver un délai suffisant pour l'examen tout en ne pénalisant pas les promoteurs. L'harmonisation des délais entre les législations sectorielles et le MECIE doit être effective pour éviter les conflits. Le projet de décret prévoit des délais divers pour l'administration mais ne laisse que 10 jours au ministre pour rendre sa décision.

4.11 Les bénéfices de l'évaluation environnementale

Actuellement, les différents acteurs, principalement les ministères techniques et les opérateurs (sauf les grands promoteurs) ont tendance à percevoir l'évaluation environnementale comme une formalité administrative, sans percevoir les bénéfices réels pour leur projet. L'orientation des actions futures devrait permettre de positiver les résultats de l'évaluation environnementale, comme un outil de gestion de l'environnement.

4.12 Du conceptuel au pratique

L'orientation de l'assistance technique dans le cadre du PE1 a été consacrée au développement des politiques et selon les témoignages assez peu vers l'opérationnalisation. Sans doute cette stratégie a contribué activement à élever la conscience environnementale des différents acteurs dont les acteurs institutionnels, tel qu'en témoigne l'élaboration des politiques sectorielles ainsi que la mise en place des structures chargées de la gestion de l'environnement. Par contre, les mécanismes opérationnels sont assez peu développés, ce qui constitue une contrainte importante.

5. Opportunités de développement des EIE

Les opportunités d'intervention dans le domaine des EIE découlent de l'analyse des suggestions des divers intervenants ainsi que d'un examen du projet de décret en cours de révision. L'ensemble de ces considérations est présenté ci-dessous selon une séquence logique sous l'angle des actions et interventions sans nécessairement établir de priorité. Toutefois nous tenterons dans chaque cas d'identifier les actions et les acteurs concernés.

5.1 Révision et mise en œuvre du décret

5.1.1 Révision du MECIE

La première action est la révision du décret MECIE et son adoption. Cette action devrait être menée de manière à éliminer les irritants du décret actuel et en accordant une attention particulière aux aspects opérationnels de la mise en œuvre. Cette activité déjà engagée devrait être menée en associant tous les acteurs impliqués incluant les opérateurs privés. Les considérations énoncées par les différents intervenants et l'examen du projet de décret nous incitent à suggérer l'implication d'une AT court terme d'expérience ayant déjà effectué ce processus dans une institution chargée des évaluations environnementales, de manière à favoriser la liaison des aspects juridiques et opérationnels.

Parmi les éléments à considérer lors de la révision, il y a lieu de déterminer plus précisément le type de projets assujettis, la portée des EES en regard de l'évaluation de projets (pertinence de la délivrance d'un permis), la question des délais et du résultat du processus. L'aspect des consultations publiques doit également être sérieusement abordée pour s'assurer que cette consultation atteins ses objectifs et ne donne pas prétexte à des affrontements ou des "confrontations" entre le public, le promoteur et l'administration. La consultation doit être un outil permettant d'éclairer la prise de décision. Les implications au niveau de la mise en cohérence des textes devront également être considérées dans la perspective de la hiérarchie des textes (décret vs lois).

5.1.2 Développement des outils d'application

Cette section s'inspire en partie des recommandations découlant de l'analyse des TDR de QMM, réalisée avec l'appui de l'USAID en mai 1999. Les suggestions qui y étaient formulées ont été complétées à la lumière de la présente analyse.

Tous les intervenants consultés ont souligné l'importance, pour la mise en œuvre efficace de la MECIE, du développement d'outils méthodologiques qui permettront à l'ONE et ses partenaires de jouer plus efficacement leurs rôles. Les opérateurs consultés ont particulièrement insisté sur l'importance de mieux préciser les exigences de l'évaluation environnementale, sous forme par exemple de directives ou guides précis. Déjà un certain travail a été initié au niveau de l'ONE pour la réalisation de certaines activités. L'approche d'appui à retenir devrait permettre de valoriser les acquis existants.

Le développement des outils méthodologiques suivants permettrait d'opérationnaliser la procédure d'évaluation environnementale. Ces outils à réaliser par l'ONE, en collaboration avec les institutions et opérateurs concernés sont:

- Un schéma détaillé de la procédure d'évaluation environnementale;
- Un calendrier détaillé de la procédure;
- Une liste des projets à soumettre à l'évaluation environnementale (screening);
- Un guide détaillé de la procédure administrative d'évaluation d'impact pour les études détaillées et simplifiées;
- Un guide concernant le déroulement des enquêtes et audiences publiques;
- Un guide pratique à l'attention des enquêteurs;
- Un guide général de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement destiné aux promoteurs;
- Un guide général d'une étude d'impact sur l'environnement simplifié et la préparation d'un plan de gestion environnemental;
- Un guide vulgarisé;

- Un guide précisant les responsabilités et procédures pour les ministères techniques relativement aux études environnementales simplifiées;
- Un guide pratique expliquant les devoirs, obligations et modalités d'intervention des autorités locales;
- Une affiche illustrant les exigences de l'étude d'impact;
- Des directives sectorielles ou guides, portant sur tous les types ou catégories de projets susceptibles d'être entrepris à Madagascar;
- Un document général concernant l'évaluation environnementale à Madagascar comprenant les éléments suivants: les principes de l'évaluation environnementale, les objectifs de l'évaluation environnementale, le contenu type d'une étude d'impact, un sommaire des étapes de la procédure, les projets visés par la procédure, etc.;
- Un document pour aider les citoyens à participer au processus de consultation publique (enquêtes ou audiences publiques);
- Un guide pratique destiné au CTE expliquant les tâches, responsabilités et résultats attendus;
- Un guide pour l'élaboration de l'analyse environnementale d'un projet qui servirait de base à l'ONE pour l'aider à donner des avis techniques sur les projets. Ce guide permettrait d'établir le lien entre la directive, les Termes de Référence, l'étude d'impact et la décision à prendre. Il contiendrait des éléments concernant l'analyse critique, l'argumentation, le jugement, les conclusions et recommandations.

Pour appuyer l'ONE au développement de ces outils méthodologiques, il est suggéré de recourir à des consultants nationaux appuyés par une assistance technique internationale ponctuelle. Tous les documents feraient l'objet d'une validation en ateliers de travail regroupant les intervenants concernés. Ces ateliers séminaires permettraient en même temps de réaliser des formations.

5.3 Développement des capacités

Le développement des capacités a été jugé comme essentiel par tous les intervenants tant par l'ONE que par les autres acteurs. Le développement des capacités passe par la mise à disposition de l'ONE et des autorités administratives impliquées dans le processus d'évaluation environnementale d'un minimum de moyens matériels et de formation. Ce développement peut-

être initié en favorisant la gestion et la circulation de l'information, et la mise en place d'un système de suivi (tracking system) ainsi que la formation.

5.4 Gestion et circulation de l'information/sensibilisation

L'adoption du nouveau décret MECIE devrait s'accompagner d'un programme d'information structuré et ciblé en fonction des différents acteurs et des nouvelles responsabilités qui seront dévolues aux différents acteurs. Ce programme viserait à sensibiliser les décideurs, administrations nationales et locales, opérateurs économiques et le public en général de l'obligation de l'EIE. Ce programme devrait mettre l'accent sur les bénéfices découlant de la réalisation des EIE et utiliser divers moyens en fonction des clientèles ciblées.

Le message principal pour les décideurs devrait se concentrer sur l'importance de coordonner les actions en fonction des obligations de la MECIE, de manière à éviter les situations conflictuelles entre les processus d'autorisation des projets.

Pour les différentes administrations concernées (nationales, régionales et locales), et les bureaux d'étude, l'information devrait porter le processus d'évaluation environnementale et sur les rôles spécifiques conférés à chacun. L'appui à la mise en place d'un réseau des spécialistes en évaluation environnementale à Madagascar, sous forme d'une association professionnelle affiliée à l'IAIA serait à considérer pour pérenniser les échanges entre les experts.

Des opérateurs ont signalé le manque de communication entre l'ONE et les ministères techniques. Le processus informatif devrait favoriser les échanges d'information afin que les administrations puissent être au fait de l'évolution des projets.

Du côté des opérateurs économiques, l'information s'attacherait à présenter les bénéfices découlant de l'étude d'impact. Il a été suggéré d'associer les opérateurs à travers par exemple leurs associations (Chambre de Commerce, GEM, FIVPAMA, SIM, Groupement des entreprises franches etc.) pour la présentation de projets ayant tiré des bénéfices de la prise en compte de l'environnement. La publication et la récompense des initiatives respectueuses de l'environnement peut également être un stimulant.

Pour le public, l'information devrait porter sur leur rôle dans le processus d'EIE, à travers notamment les enquêtes et audiences publiques en faisant valoir les bénéfices tangibles liés à la réalisation de projets environnementalement viables (qualité de vie, pérennisation des ressources, santé publique, intégration sociale etc.).

5.4.1 Mécanisme de suivi

Le mécanisme de suivi ou Tracking System, a été identifié par l'ONE ainsi que par quelques administrations comme un outil de gestion essentiel. Cet outil devrait permettre de gérer le processus d'évaluation par la présentation des informations dans un tableau de bord contenant toutes les informations utiles à l'examen d'un projet et au suivi.

5.4.2 Formation

Le manque de formation des intervenants a été souligné comme un important frein à la mise en œuvre du processus d'évaluation environnemental. L'approche de formation à favoriser serait sans doute l'application du principe de "learning by doing " à travers le développement des outils d'application et la revue environnementale de projets (QMM, EER, ZIE etc.). La sélection de projets de taille et de nature différente devrait permettre à moyen terme de couvrir toute la gamme des projets. Cette formation devrait être précédée d'une évaluation objective des EIE déjà soumises à l'ONE ainsi que des avis environnementaux formulés par l'ONE. La formation devrait s'adresser à deux cibles principales, soient les autorités chargées de l'évaluation environnementale et les bureaux d'étude.

Le second volet de la formation est de favoriser le développement de formateurs à travers les institutions d'enseignements supérieurs en place.

Finalement, l'organisation de stages pratiques et l'appui pour des formations académiques aux experts concernés hors Madagascar, incluant les bureaux d'étude est à examiner, si les ressources le permettent.

Dans le cas de l'ONE et des ministères sectoriels clé, incluant spécifiquement le chef de la cellule MECIE, un stage dans diverses organisations administrant le processus d'évaluation environnementale serait à prévoir. Spécifiquement ce stage inclurait les éléments suivants:

Objectif:

- Familiariser les stagiaires avec les processus de gestion des évaluations environnementales et des audiences publiques.

Programme:

- Le stage d'une durée de deux semaines se déroulerait à Québec, au Ministère de l'Environnement et de la Faune, à la Direction de l'évaluation environnementale des projets industriels et en milieu hydrique ainsi qu'au Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement du Québec (BAPE). Les stagiaires auraient l'occasion d'examiner les aspects de la gestion de la procédure d'évaluation environnementale (tenue de registres et de dossiers, préparation et émissions de certificats de conformité, processus de surveillance et de suivi des conditions de réalisation). Ils reverraient en détail la méthodologie utilisée pour apprécier la conformité d'une étude d'impact. L'aspect de l'organisation et de la gestion des audiences publiques seraient aussi examinés avec le BAPE.

5.4.3 Appui aux ministères et départements sectoriels (cellules environnementales)

Les capacités des diverses cellules environnementales sont fort inégales. Celles qui semblent les mieux organisées sont celles des mines et de l'industrie. Par contre, par exemple au tourisme il n'y a qu'une seule personne n'ayant que peu de formation en EIE. Le processus d'évaluation environnemental retenu par l'ONE prévoit l'implication des administrations sectorielles compétentes. L'ONE devrait appuyer les cellules pour en définir plus précisément les tâches et voir à fournir, sur une base ad hoc, des compétences particulières en appui. La préparation des documents techniques de l'ONE peut être un prétexte à l'implication du personnel de ces cellules. Chaque cellule devrait développer des applications pratiques pertinentes à son champ d'activité. Une évaluation spécifique des besoins est à réaliser avant de définir précisément les activités. Le recours au secteur privé pour des expertises spécifiques peut-être à long terme un moyen efficace de leur permettre de jouer pleinement leur rôle.

5.5 Développement de politiques complémentaires

Le succès d'un processus d'évaluation environnemental repose en partie sur l'existence d'un cadre technique adéquat. À titre d'exemple, l'existence de normes nationales d'émission ou d'aménagement permet d'avoir des critères de références sur lesquels les évaluateurs des études d'impact pourraient baser leur appréciation.

D'une manière concrète, le développement des normes d'implantation des industries, de normes d'émissions atmosphériques, de rejets solides ou d'effluents liquides, de schémas d'aménagement, de réglementations de zonage et de construction sont autant d'outils qui pourront favoriser l'aménagement durable des ressources et une évaluation rigoureuse des EIE.

Parmi les priorités mentionnées par les intervenants, les normes d'émission industrielles sont jugées prioritaires. Le Ministère de l'industrie aurait déjà entrepris un travail en profondeur sur cet aspect, qui pourrait être valorisé.

La seconde préoccupation concerne l'organisation de la cellule MECIE. Actuellement cette cellule compte quatre personnes incluant le chef de cellule, trois cadres dont un juriste. Si le volume des EIE augmentait suite à une mise en application du nouveau MECIE, cette cellule aurait peine à suffire à la tâche, en raison des délais impartis dans l'application de la procédure. D'autre part, l'évaluation des EIE est susceptible de devenir une tâche assez stratégique en raison de l'implication politique de certains projets. En conséquence il y aurait lieu de revoir les effectifs ainsi que la position de la cellule à l'intérieur de la structure de l'ONE, de manière à s'assurer que les administrateurs de l'ONE seraient très sensibles aux aspects techniques de l'évaluation environnementale.

Un autre élément concerne le développement de capacités nationales d'analyse pour les laboratoires ainsi qu'un processus de certification. En effet, la réalisation des études d'impact exige la connaissance précise des conditions du milieu, celles-ci pouvant reposer sur des mesures diverses. Il faut assurer la qualité des analyses et certifier l'exactitude des résultats.

L'accréditation des professionnels en évaluation environnementale est aussi soulignée comme un moyen de rehausser les capacités nationales d'évaluation environnementale. Un mécanisme rigoureux d'agrément devrait être mis en place.

6. Principes et priorités d'action

Pour l'établissement du plan d'action et des priorités, il a été suggéré de s'appuyer sur quelques principes de base tels:

- Cibler les actions sur des activités à court terme permettant d'obtenir des résultats concrets;
- Appui à la mise en œuvre du plan stratégique triennal;
- Orienter les actions pour appliquer les principes de bonne gouvernance et favoriser l'internalisation de l'environnement;
- Élargir l'appui hors de l'ONE;
- Favoriser l'implication des opérateurs économiques privés;
- Appuyer la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques.

Les priorités sont données à titre indicatif pour orienter les efforts d'assistance du projet et ne reflètent pas nécessairement les priorités que l'ONE pourrait fixer. Des activités de priorité différente pourraient donc être entreprises en parallèle.

6.1 Actions de priorité niveau 1

Appuyer la finalisation du Décret MECIE. Cette priorité s'appuie sur le fait que la qualité et l'efficacité des actions qui seront entreprises ainsi que l'applicabilité du décret sont fortement liées à son contenu.

6.1.2 Initier la préparation des outils d'application.

Cette action se justifie par le fait qu'une majorité d'intervenants ont attribué les problèmes d'application de la MECIE au manque d'outils concrets d'application. L'approche suggérée pour la préparation des différents documents devrait contribuer à la sensibilisation et à la formation des intervenants, clarifier les critères d'analyse des EIE et en favoriser l'appropriation par les

analystes. En particulier, l'approche devrait faire valoir l'expérience nationale acquise à travers l'analyse des dossiers antérieurs. Il faut trouver moyen de capitaliser l'expérience des cadres de l'ONE.

6.2 Actions de priorité 2

Appuyer l' ONE et les cellules environnementales des ministères techniques à l' évaluation de dossiers présentant des enjeux environnementaux stratégiques.

Une telle action est souhaitée par l' ONE. En effet, certains types de projets sont susceptibles d' avoir des impacts importants, en plus de soulever des enjeux politiques, socioéconomiques et environnementaux. En général pour ces projets, les opérateurs font appel à des compétences expatriées. La mise en contact des experts en EIE et des responsables de l' évaluation environnementale est susceptible de produire des retombées positives sur le développement des compétences nationales. L'approche des EES (sectorielles ou régionale) peut s'avérer avantageuse pour fixer les balises d'évaluation des projets de plus petite envergure concernés.

Mettre en place un programme de formation La formation devrait être axée à court terme sur l' approche d' analyse de cas pratiques, combiné à des formations théoriques et s' adresser aux personnels des Ministères techniques et aux bureaux d' étude. En effet, le développement des capacités des bureaux d'étude peut permettre de résoudre partiellement la question du manque de ressources des ministères techniques.

6.2.1 Développer le système de suivi (tracking system)

Actuellement il y a relativement peu de projets en cours d' évaluation et l' ONE a mis en place un système embryonnaire de suivi qu' il conviendrait de compléter. En effet, on peut prévoir l'augmentation du nombre d'EIE ainsi qu'une relative complexification du suivi résultant de la déconcentration des tâches vers les ministères techniques.

Ce système de suivi devrait viser divers objectifs et capitaliser sur les réflexions internes menées sur le sujet par l'ONE. Ses objectifs devraient inclure le suivi des études d'impact, le suivi des

contrôles prévus aux autorisations, permettre la valorisation des informations contenues dans les EIE, lorsqu'elles sont publiques.

Ce processus devrait considérer l'intégration des autres institutions, ONG et secteur privé à la gestion et à la diffusion de l'information. La création d'un réseau organisé des experts en environnement, affilié à l'IAIA est un bon moyen de valoriser les compétences nationales.

6.3 Actions de priorité 3

6.3.1 Appuyer les actions de sensibilisation et de communication

La première activité pertinente est l'appui à l'élaboration d'un programme précis et à sa mise en œuvre, ceci dans le but d'éviter les carences dénoncées par de nombreux acteurs. Un programme efficace de sensibilisation assurera une meilleure compréhension des objectifs de l'EIE, une bonne compréhension des rôles nouveaux que les différents acteurs concernés sont appelés à jouer.

L'organisation technique du centre de documentation devrait aussi être revue pour permettre une meilleure accessibilité de la documentation qui s'y trouve. L'instauration d'un système de classement de type bibliothèque et le dépôt des EIE déjà réalisées permettrait de valoriser la documentation acquise lors des phases antérieures (KEPEM et autres).

Liste des personnes consultées

Andriambeloriadana R, DG Ministère de L'industrie
Andrianaivomahefa Paul marie, Chef, Cellule MECIE
Andrianarison Francis, Chef, Cellule Politique Environnementale ONE
Bali, Cabinet Adapt
Brenny Patrick J., PACT
Decosse Philip, IRG
Estime Jean Robert, Programme LDI
Feno Paul, Cellule MECIE, ONE
Gunther Hellen, USAID
Lachapelle Serge, QMM
LeBlanc Robert, COP, IRG
Momenjanahary Roger, Directeur d'appui technologique, Ministère de L'Industrie
Paddock Jean Paul, Chargé de programme WWF
Refomanana Georges, DG Ministère de L'Environnement
Rajaobelina Léon, Conservation Internationale
Rakotoarison Lévy, GLW
Rakotoary Jean Crysostome, DGA, ONE
Rakotomalala Fara Vololona, Juriste, ONE
Rakotonjanahary Alfred, Directeur Général, ONE
Rakoutoube Henri, DEPED, ONE
Ramamonjisoa Joseph, PACT
Ramaroson Andriantsiferana, CARA – Lemuria
Ranasy Jacqueson C., DG Ministère des Mines
Randriamiakatra Gaston, DG Ministère du Tourisme
Randrianarisoa Pierre Manganirina, PDG Biodev Madagascar
Ranjatoelina Guy, GLW
Razafindretsa Josua, USAID
Savony Salama, Industries de L'Océan Indien
Scott Roger, Phelps Dodge
Shaikh Asif M., President and CEO IRG
Tsaramody Alfredo, Chef du service d'appui environnemental, Ministère de L'Industrie
Turcotte Paul André, Consultant Land Resources
Woodsworth Gregory, IRG

Liste des documents consultés

Agence canadienne d'évaluation environnementale et Ressources naturelles Canada, 1998, Guide sur les exigences en matière d'information concernant l'évaluation environnementale fédérale des projets miniers au Canada, Version à l'essai, Gouvernement du Canada.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1999, Évaluation des effets cumulatifs, Guide du praticien, Canada.

André P. et al, 1999, L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique, Presses internationales Polytechniques, Montréal, 410 p.

Anonyme, non daté, Liste des documents sur la politique environnementale et études d'impacts environnemental 4p.

ARD, 1997, KEPEM Final report, 163 p.

ARD, 1996, Bibliographic resources at KEPEM/ONE, non paginé.

ARD., non daté, Définition et délimitation des zones sensibles et lignes directrices pour la préparation des études d'impact environnemental, rapports multiples.

Banque Mondiale, 1991, World Bank Environmental Assessment Source Book Vol I, II, III and updates.

CEE, 1993, Manuel sur L'Environnement, Procédures relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé.

CEE, 1994, Utilisation des Études d'impact, formation à la pratique et à l'utilisation des études des études d'impact.

Décret No. 95-377, du 23 mai 1995, Relatif à la Mise en Capatibilité des Investissements avec L'Environnement, Madagascar.

Décret no 95-607, portant refonte du décret no 95-312, du 25 avril 1995 portant création et organisation de l'ONE.

Impact Assessment for the New Century, IAIA, Fargo USA, 309 p. Institution et Développement, Cabinet Mpanazava, 1996, Office National de l'Environnement, Audit des capacités institutionnelles, Rapport Final et annexes.

IRG Inc., 1999, Methodology for preparation of the Workplan Enabling Conditions for Sustainable Organisations and Policies, Draft, non patiné.

IRG, 1999, Mission d'assistance technique sur l'évaluation environnementale stratégique et la planification régionale, Missions 1 et 2, USAID, Madagascar.

IRG, 1999, Assistance technique à la formulation de commentaires et observations portant sur les Termes de Référence soumis par QMM pour la réalisation des études d'impact du projet d'exploitation des sables minéralisés dans la région de Fort Dauphin, incluant une formation des agents techniques des différents ministères.

Loi no. 99-022 portant Code Minier.

Madagascar statistics, tableau non daté.

Madagascar, 1998, Charte de l'Environnement et ses modificatifs.

ONE, 1999, Projet décret MECIE, version du 09 août 1999/09/07.

One, 1999, Tableau de bord des dossiers d'étude d'impact soumis à l'ONE, situation du 1 juillet 1999, 4 p.

Porter Alan L. et al, editors, 1998, Environmental Methods Review: Retooling.

Rasendratsirofo K, Environmental Impact Assessment (EIA) Systems: Failure and Success Factors, Remedial Approaches, Key Features of a Successful EIE System – the Case of Madagascar.

Sadar Husain M., 1996, Évaluation des impacts environnementaux Deuxième édition, 158 p.

Shaikh, A.M. 1999, Review of Kepem Impact on Environmental Policy, Draft, 15 p.

SO 3 Result Framework, non daté.

United Nations 1994, Environmental Management of mine sites, Training manual, technical report no. 30.

USAID Madagascar, 1999, Result Package no 2 & SO3 Support Activities Component, Enabling Conditions for Sustainable Organizations & Policies

USAID/Madagascar, 1996, Project paper supplement to the KEPEM Project (687-0113), Antananarivo.

Woodsworth G, 1998, Quarterly reports, June, August, November.

Woodsworth G., 1999, EPQI – Policy Issues and Direction, 2 p.

World Bank, 1996, Staff Appraisal Report, Madagascar, Second Environment Program.

WWF, 1998, Revue Annuelle Madagascar, 28 p.

Annexe 1

Termes de référence

Background

In the early 1990s, the GOM, in close collaboration with USAID and other donors, embarked on an ambitious initiative to affect private sector-led economic development while simultaneously protecting the country's unique and diverse natural resource base. In short, the twin objectives of this initiative have been to increase levels of investment (as a means to generate wealth and create self-sustaining employment) and improve the environmental quality of those investments. An important target of USAID assistance to this effort has been the establishment of a formal environmental review process, by the GOM, of proposed private and public investments that have potential to impact directly and significantly on the country's natural resource patrimony. The legal framework for the review process (known as the Environmental Impact Assessment Process – EIA) was set by the MECIE decrees, which, inter alia, designated ONE as the administrative entity to oversee the assessment work. While some de facto Assessment work has taken place, the bulk of the post-decree USAID assistance has centered on enhancing ONE's capacity, via training and technical assistance, to meet its EIA related responsibilities. A major component of the recently signed EPIQ Task Order is to broaden and deepen the EIA work begun with the passage of the 1995 decree with a particular eye cast toward engaging private investors as direct, active participants in the assessment process. The Scope of Work (SOW), for short-term expertise to review and assess the effectiveness of technical assistance strategies used by EP2 donors so far and, based on this assessment, to assist with the preparation of a two-year EIA work plan, is an important and necessary step toward that objective.

Objective

The objective of this TOR is to have a consultant review the effectiveness of USAID and other EP2 partner efforts to establish the EIA process and to identify concrete strategies, priorities and interventions for continued improvement.

Process

The consultant will review the history of USAID assistance to EIA development in the period 1993 to the present. S/he will review the assistance of other donors in the same area. In addition, the expert will conduct in-depth interviews with key informants (viz. government, private investors and NGO representatives) engaged in EIA issues. S/he will collaborate closely with the IRG EIA resident specialist.

Reporting

The Consultant will work under the operational guidance of the IRG in-country COP and interact with the USAID RP2 Team through the COP.

Content of Analysis

The focus of analysis will be on lessons learned from EIA efforts to date and the implications of these lessons for discrete interventions to further enhance EIA efficacy and effectiveness. Specific information areas to be addressed are, inter alia:

- Identify specific points of progress made in the establishment of an EIA process in Madagascar as well as the principal factors that have contributed to their success.
- Identify the roles and responsibilities that have been assumed so far by various ministries, agencies and other bodies in the administration of EIA policies and processes in Madagascar and propose revised roles and responsibilities, if appropriate.
- Analyze the history of EIA process-related institutional development efforts with an eye cast toward defining the critical institutions (e.g., ONE, MOE, private for-profit enterprises, associations for-profits, NGOs) needed for EIA enhancement and refining the role(s) of each.
- Assess the implications of the latest new draft MECIE decree for future opportunities on EIA development.
- In light of the new MECIE decree, what are the opportunities for approaching strategic, programmatic and sectoral environmental assessments, and for linking them closely to EIA improvements?
- Identify policy dimensions (if any) other than passage of the MECIE decree that must be addressed to improve the EIA process. Rank their relative priority and propose actions, over the life of the work plan, to put them into practice.
- Identify concrete actions that will devise approaches for demonstrating to private investors that EIA's should be an essential and prudent component of sound business planning. Specify how strategies can be developed that will promote the entrepreneurial benefits (e.g., contribution to medium-term and long-term financial profitability, public relations-portrayal of "socially responsible" corporate image) of EIA.

Deliverable

The consultant will prepare a written report, that substantively addresses the above-cited SOW items. The report will be fashioned in such a way so as to be readily incorporated into the IRG 30-month workplan. To that end, the report will not only highlight findings and recommendations for future action, but will also feature the underlying rationale for proposed interventions along with time frames for their execution and expected outcomes. The report, but not the annexes, will be in French.

Level of Effort

It is anticipated that is consultancy will require approximately 18 working days. It is further anticipated that all of the work will be carried out in country.

Requisites

- M.S. degree in Natural Resouerces Management or equivalent field
- Minimum of ten years professional experience in Natural Resources Management with substantial experience in the conduct of EIA.
- Minimum of three years aggregate experience in Environmental Protection oR Natural Resources Management activities in a developing world (preferably African) context.
- Experience of working within international donor-financed projects.
- Fluency in French at minimally the R-4, S-4 level.